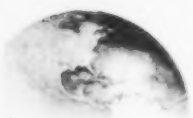
About the Policy Group
Defence Policy
Defence and Academic Programs
Defence and Parliament
Documents
- Policy Documents
- Strategic Analysis Documents
- Policy Forum Reports

Department of National Defence Consultation: Report

Defence Forum
Fairmont Hotel
Winnipeg, Manitoba, 11-12 January 2001

(In preparing this Report, the Centre wishes to acknowledge the assistance of the two rapporteurs, Bailey Harris and Allan A. Wise)

Introduction:



On January 11-12, 2001, the Centre for Defence and Security Studies at the University of Manitoba hosted a Consultation on Canadian defence policy on behalf of the Department of National Defence. This was held over the two days at the Fairmont Hotel in Winnipeg. Approximately 50 persons attended, and included serving officers and officials from NDHQ and 17 Wing, a representative from DFAIT, informed members of the public, a number of politicians, representatives from NGOs, and academics from across the West. All Western Provinces were represented as was North Western Ontario. Representatives of the media were invited, but, in the end, none attended.

The consultation was organized around four sessions preceded by an overview of the present state of Canadian defence policy by a senior DND official:

[1] The International Security Environment
[2] Canada's International Commitments
[3] What Kinds of Forces?
[4] Equipment, Readiness, and Sustainability

The topic of each session was introduced briefly by two invited speakers whose remarks served as a focus for the ensuing discussion. Under the guidance of four excellent chairs, there was broad participation from those who had been invited to attend the consultation. The discussions were wide-ranging, but, by and large, did not stray too far from the topics at hand. This happy result was facilitated by the fact that the majority of the audience was well-informed, and by the fact that most of those who had little or no expertise in defence matters were interested in learning more. Moreover, the lay perspectives offered frequently served to challenge the received wisdom of those with more expertise and ensured that the discussions did not lapse into "group think".

No attempt was made to achieve consensus, but it is fair to say that no one felt that there was a pressing need for a new White Paper or major defence review at this time and that "multi-purpose, combat-capable" forces were still required. On the other hand, there was considerable scepticism as to whether Canadian forces currently possessed this capability and, if they in fact did possess it, whether they were likely to retain it in future. In the view of most, it all comes down to resources, and many doubted that the resources required to meet the

objectives of Strategy 2020, and the Department's latest guidance paper (DPG 2001), would be forthcoming. Given that probably a majority of those participating had some military background it is not surprising that most felt that increased resources for the Canadian Forces were justified.

This Report will summarize the main themes that emerged from each session and will offer some conclusions.

▲

The International Security Environment:

The general theme that emerged from this session was that of uncertainty; however, this uncertainty could be made more manageable by identifying the regions and broad issues that are of concern to Canada. What was made explicit by some, and was implicit in many of the comments of others, was that Canada's response would be determined in large part by the responses of allies, and in particular by the direction of US policy. Only a small minority of those participating appeared to believe that Canada could chart an independent course. That said, few , if any, believed that there was not scope for autonomous Canadian policies, and most believed that Canadian freedom of action would be determined in significant fashion by what Canada brought to the table in the way of "multipurpose, combat-capable forces". There was, perhaps, a somewhat greater difference of opinion on the impact of non-traditional security threats on the future of Canadian defence policy and on the weight to be given to such threats. Some suggested that many of these non-traditional threats, those having to do with environmental degradation for example, were outside the purview of defence policy, whereas others thought that some, at least, could be accommodated within a broad concept of "Homeland Defence".

Given that this was a session devoted to an overview of the international security environment, it was to be expected that participants tended to talk about broad themes rather than the specific implications for the Canadian Forces of perceived changes in the international environment. It was noteworthy how often the concept of "order" rather than "stability" informed the discussion. Many of the contributors to the discussion stressed a preference for a particular kind of order in which particular values would be protected and expressed. Inevitably, however, preferences with respect to what constituted a desirable order were not always compatible. Some stressed development and social justice goals, while others thought in terms of securing, and if possible expanding, the geographic scope of Western-style liberal democracy. Only in discussion concerning the continued utility and relevance of arms control did the idea of stability attain any prominence, and this largely in discussions on the implications of NMD for the future of strategic arms control.

Many stressed that Canada does not live in a risk-free environment and that there would continue to be demands on Canada's military resources on the assumption that Canada would wish (to the extent that it had choice), to remain active in the politics of international security. There was no shortage of suggestions as to where and how new conflicts might arise. Indeed, several participants forcefully stated the possibility of unexpected and severe "shocks" occurring that would have a serious effect of Canada's security; nonetheless, what these shocks might be was not always clear. WMD and the risk of large-scale regional conflict in Asia, Africa, and even Europe, were all mentioned as possibilities that would readily undermine the relatively benign international security environment enjoyed by Canada at present. Even in the absence of major shocks to the system, there was a substantial measure of agreement that there will be continued regional and intra-state conflict of the kinds that have characterised the post-Cold War period so far, and consequently that there will be a continuing need for relatively robust peacekeeping operations. All agreed that these operations would continue to be primarily coalition or multinational in

nature, but there was some disagreement about the likely balance between the military and civilian roles in such operations. There was also a fairly sharp cleavage between those who thought Canadian military capabilities were increasingly inadequate for the present and likely demands made on them and those who thought that in many ways Canada's forces were more capable now than they had been in 1991.

A theme that emerged in this session and that was to be repeated in one way or another throughout the consultation was the political weakness of constituencies interested in defence issues and supportive of the Canadian Forces. Defence matters receive little consistent attention either in Parliament or in the media; as a result, Canadian governments tend not to give much attention to defence either, and rarely pay any serious political price for their relative lack of attention to defence matters. Somewhat surprisingly the link between defence and foreign policy was touched upon only indirectly, although it is fair to say that it was implicit in the substance of many interventions. Some attempted to link Canadian defence policy to a domestic social and political agenda under the umbrella of a greatly expanded conception of security, but most thought that defence policy needed to be addressed directly as one important aspect of Canada's overall security situation.

▲

Canada's International Commitments:

Unlike the first session, one of the presenters made an explicit link between defence and foreign policy in pointing out that theoretically Canada's defence policy should be directed by its foreign policy. There is a disconnect between the two if defence policy is driven by a realist paradigm while foreign policy is driven by human security needs. Moreover, as it stands, there appears to be a difference between where officials say the threat is coming from and where Canadian forces are directed. This view was in line with that of others who felt that there existed a tension between Canada's commitment to NATO and other military obligations accepted largely under the rubric of the UN. In this view, peace operations and membership in NATO (and NORAD) were difficult, if not impossible, to reconcile. Others strongly questioned this position, It was pointed out, for example, that both the operations in East Timor and the Balkans, one under NATO auspices and one not, were both based on the premise of human security. Regardless of the institutional context of humanitarian intervention, combat support will be needed, and this is the task of the armed forces. Armed forces are necessary, but not sufficient, if the objectives of the mission are to be secured.

With respect to the number and kind of military commitments undertaken by Canada it was argued that these fall broadly into two kinds: those that arise from formal long-term agreements (NATO and NORAD being the two prime examples), and those accepted in effect on a contingency basis. Formal and highly institutionalised commitments do much to shape Canadian defence policy long-term, whereas contingent commitments, even if they tend to become open-ended, in principle are subject to political choice – Canada can choose to accept them or not. The extent to which Canada will remain active militarily, it was argued, will depend in the end on the size of the defence budget. Few, if any, could foresee major increases forthcoming in the absence of a major shock.

Some in this session picked up a point raised in the earlier one by expressing concerns about developments in the transatlantic link. The development of a European Security and Defence Policy, possibly negative consequences flowing from NMD, further enlargement, and the further marginalization of Canada in NATO could force Canada further in a continentalist mould. Predictably, many thought continentalism a bad thing for Canadian defence policy, but others pointed out that continentalism should not be equated with

isolationism, and some reminded the participants of the longstanding and multidimensional character of Canada's defence relations with the United States. Anyway, it was pointed out that continued projection of Canadian forces abroad will take place from a continental base. (The circumstances that allowed our original substantial deployment into former Yugoslavia are unlikely to be repeated.) This session again devoted considerable attention to peacekeeping and how peacekeeping should be conducted within an expanded conception of security that included humanitarian, developmental and environmental concerns. A minority wondered whether Canada should be involved in the military dimensions of peacekeeping at all, but most envisioned continuing demands for the deployment of Canadian forces overseas. No one at the consultation expressed the view that Canada could, or should, devolve itself of responsibility for contributing to an international order that reflected Canadian values.

▲

National Missile Defence again insinuated itself in the discussion as part of the wider discussion of the Canadian-US defence relationship. It would be fair to say that about half the participants were either opposed to, or concerned about, NMD. Many were resigned to the US going ahead with missile defence but thought it important for Canada to engage in a dialogue with the US based on mutual shared concerns and interests. On the other hand, about half the participants saw few negative consequences for Canadian security if the US goes ahead with NMD, and some felt that it could be a positive development for Canada. Discussion of NMD could have wandered farther afield, but the chair ensured that the focus of the session - international commitments - was maintained.

Problems with policy development with respect to Canadian defence policy were given substantial attention in this session. Someone suggested that there were three main considerations to be taken into account: current roles, future policy, and public understanding of policy. It was pointed out that frequently there is a disjoint between what Canada's policy is and the public's understanding of that policy. The result is lack of interest in defence policy and a resulting lack of political interest. Unless there is some crisis that makes the headlines, the political salience of defence policy is low. Thus is was pointed out that the Parliamentary committee system is structured to listen to the views of the interested public but that there is no particular incentive for governments to take the reports of committees into account. There was a widespread feeling among participants that defence policy is too ad hoc and that there is a lack of clear guidelines that might assist in choosing what commitments to accept and what Canada's contribution might be. On the other hand, what such guidelines might be was the subject of considerable disagreement.

There was a general consensus that Canada must continue to rely on a multilateral foreign and defence policy framework. This, in turn, led also to a general consensus that Canada had an interest in institution building. It is through multinational institutions that Canada maintains an active voice in the politics of the international system. It was remarkable how participants who otherwise had very different views on the character and relevance of Canada's armed forces nonetheless agreed that the multilateral approach remained the best course for Canada. Even the question of burden-sharing was placed in this framework with the suggestion that Canada should undertake commitments in areas where the Americans were unable or unwilling to act. It was at this point that the question of Canada's ability to act multilaterally was raised. There was general agreement that Canada could not do everything, but there remained the question of what Canada should be prepared to do. This question was the subject of the next session.

▲

What Kinds of Forces?

This session started out with the theme that surprise is a constant in the field of international affairs, and that the Canadian Forces should be prepared to respond to it. This requires forces that are tactically responsive, and balanced and flexible. In other words, again there was the argument that Canada's armed forces needed to be multi-purpose and combat capable. This raised the further question of how much Canada should spend in order to achieve and maintain forces that meet these requirements. Although not all agreed, there was a widespread sentiment that Canada could afford to spend more on defence and that a modest but real increase (in the sense of adding to overall capability), was possible. Without such an increase, some argued, there would occur a growing "commitment-capability gap". Problems with the lack of technologically advanced equipment and with numbers of personnel were also identified. If Canada is to continue to play an active role in the multinational maintenance of a security environment congenial to Canada, then numbers and problems of interoperability with others need to be addressed.

On this latter point, the argument was made that Canada requires a clear strategic vision of what kind of international security environment is most beneficial to Canada and to allocate sufficient resources to that goal. Most participants thought that these resources currently were insufficient, and cited the Auditor-General's report in support of this judgement. The perennial question of the role of the Reserves was raised in this context, and among the many suggestions for the future of the Reserves that have emerged in recent years, particular scepticism was expressed about the viability of turning the reserves (particularly the Militia) into purely combat support units. The importance of the Reserves in providing a point of contact between the Canadian Forces and the wider community was made, as was the recognition that as presently constituted the Reserves are not as flexible and as useful to the Canadian forces as they might be.

The notion that the primary function of the Canadian Forces is peacekeeping continued to be reflected in the discussions, and it seemed to be impossible to disabuse those who held this view that in fact it is not the case. There were also sharp exchanges when the suggestion was made that as peacekeepers the Canadian Forces do not need and could not afford adequate combat capabilities. This led to a somewhat theological discussion as to what was meant by such terms as peacekeeping and peace operations more generally. "Robust" peacekeeping, it was argued, requires multipurpose, combat capability; this being particularly the case when peace operations turn out differently from what was initially expected.

Reference was made to Strategy 2020 as a guide to the kind of force structure that the Canadian Forces require. Many felt that the kinds of forces implied by 2020 were unlikely to be afforded on current defence budgets. It would be wrong to emphasize deployability at the expense of combat capability, and many thought that without the necessary funding. faute de mieux, the government would have to be much more selective than in the past in accepting overseas commitments. This, as someone put it, would increase the "commitment-credibility gap" with respect to Canada's international security policy. Increased selectivity, others thought, would challenge the idea that Canada should be a net contributor to international security.

▲

Stress was placed on the generally shared perception, and in conformity with long-standing policy, that Canada would undertake expeditionary operations only in association with allies and like-minded countries. This meant, many thought, that Canada should be prepared to pull its weight, and that there were

limits to the extent that others would be prepared to make-up for any combat deficiencies in Canada's forces. This point was made by several participants in connection with what would happen if something seriously went wrong. Canada, for example, might face serious difficulties if rapid force extraction was required in an emergency. Others observed that the more capable Canadian forces were the less likelihood that they would have to resort to force. Shaping the environment to minimise the possibility of using force was preferable to attempting coercive means to bring about a desired result.

There was some discussion of whether Canada required a rapid-reaction capability with the implication that strategic sea and airlift were required. On the other hand, the question was asked what operationally did rapid reaction mean? In most circumstances an ability to respond initially in a time frame of 10 to 30 days is adequate, and it was claimed that Canada possessed such a capability. Yet others suggested that a more fundamental restructuring of the armed forces was required. One participant went so far as to argue that despite unification and the numerous reorganizations that the armed forces have suffered, at the end of the day the structure of the armed forces did not look all that different from that which existed at the end of WW II.

Despite the general consensus that a new White Paper or major defence review were not required at this time, one participant in this session thought that sooner or later a thorough "bottom-up review" will be necessary. There was more general agreement that without adequate funding any discussion of force requirements was futile. Many were concerned the Canadian Forces might find themselves in dangerous situations without the resources and capabilities to deal with them. There was a plea for a more bipartisan approach to defence policy because it was felt that without such bipartisan support the necessary coherent "vision" as to the purposes of the Canadian Forces would not be forthcoming. Counter to this, it was pointed out that in a perfect world this would be the case, but in reality, capabilities and roles are determined first by budgets and secondly by political exigencies. The defence budget is small and in the view of many at the Consultation, inadequate, because there is little pressure on governments to spend significantly more. This conclusion, in turn, was challenged by it being pointed out that globally Canada's defence budget is the 17th largest, and the 8th largest in NATO. The relevance of these statistics was met with some scepticism.

▲

Equipment, Readiness, and Sustainability:

This, the final session of the Consultation, was intended to address "nuts and bolts" issues, but in fact it proved to be largely a continuation of the discussion raised previously. A strong theme that emerged in this session was the need to structure forces for the full range of contingencies that can be described under the rubric of "peace operations" This means humanitarian assistance at one end of the scale and combat capabilities at the other. Since Canadian forces were withdrawn from Germany they have become contingency forces, but without the equipment for rapid deployment (strategic lift), nor for rapid force extraction if necessary. Doubts were expressed, in this as in other sessions, whether the forces have the numbers and equipment to sustain government mandated tasks. The audience was reminded that both the White Paper and the Defence Planning Guidance require the Canadian Forces to be able to participate in widespread conflict as part of a multinational operation. If the Canadian Forces are not equipped properly, then the government the government should opt out of all but the least demanding missions. This, as a number of participants stated, would mean a major shift in Canada's foreign and international security policy.

Others pointed out that the forces faced not only an equipment crisis, but one of personnel recruitment and retention as well. One suggestion made to deal with

this personnel crisis was to revisit the option of short-term enlistments, and to coordinate recruitment better with post-secondary education. The belief was expressed that a combination of short-term enlistments with the promise of educational opportunities would attract more people than the present long-term career approach. There was criticism of the quality of recruitment advertising, although suggestions as to how it should be re-directed came from very different and, probably, irreconcilable perspectives. Again, there was disagreement as to how far "out-sourcing" could go without affecting operational capabilities, as there was as to how far technological innovation and smarter ways of doing things could compensate for personnel shortages. It was pointed out that the shortage of personnel affected some trades more than others. Although no one claimed to have the solution, it was felt that recruitment and retention (especially the latter) constituted an urgent problem.

Attention was also directed to the unusual character of the defence-industrial sector in Canada. It was pointed out bluntly that in reality Canada does not possess a defence-industrial base; rather, Canada has predominantly civilian firms undertaking work and some small amount of research for military contracts. It was pointed out also that the relatively low level of government funding for capital spending on defence and for defence research has ramifications for industrial policy generally and not simply for the kinds of equipment that the Canadian Forces might acquire, and where that equipment is acquired, but also for such important political issues as industrial location and labour recruitment. Given the high level of foreign ownership in the defence sector (primarily US), and the existence of an industry highly integrated with the US outside of the FTA and NAFTA, Canadian industry is driven more by American needs than by independently determined Canadian ones. Complaints were also expressed about the procurement process in Canada. It was felt to be over-regulated, involved too many separate government agencies, and did not make the best use of scarce defence procurement dollars. This state of affairs had deleterious effects on levels of equipment, readiness, and sustainability.

There was relatively little discussion of precise equipment needs, either of types or quantities, but there was a general feeling that further hard choices with respect to capabilities would be needed. Thus one participant questioned the need for continued infantry parachute training, while another, more radically, wondered for how much longer the Canadian Forces could afford fighter aircraft. Needless to say, the suggestion that the Air Force no longer have a combat role did not go down well in some quarters! In the end, it was recognised that what equipment was acquired for what roles would come down to funding, and perhaps this question of the size of the defence budget was the dominant theme or sub-text to the whole Consultation.

▲

Conclusions:

With one or two exceptions, those participating in the Consultation did not question the need for a Canadian security policy that included a significant role for the Canadian Forces. Moreover, a majority of those present resisted the idea, publicised some years ago by the Canada 21 Report, that the Canadian Forces should restrict themselves to niche roles. On the other hand nearly all present appreciated that the Forces had given up significant capabilities over the last ten years, but recognised that this was part of a trend that extended back into the Cold War. There was substantial disagreement on what present capabilities Canada could still give up, and many thought that the Forces had divested themselves of too much already; nonetheless, there was a general fear that the Forces would likely lose further skills under budgetary pressure. The disagreements over what could further be lost and what must under any circumstances be saved was not simply based on protecting territory in turf battles, but also reflected uncertainty and differences of opinion over what kinds

of operations the Canadian Forces might be called upon to undertake in future years. After all, as was pointed out in the first session, there are major problems in predicting the unfolding security environment. Opinions could be divided into the "optimists" who thought that relatively low intensity peacekeeping would continue to be the norm, and the "pessimists" who felt that we should continue to keep our powder dry in case a sharp deterioration in Canada's security environment should occur. In between, were the "prudent sceptics", who did not envisage anything like a return to the Cold War in any policy relevant time frame, but who nonetheless felt that the Forces should retain the capacity to take part, with others, in medium intensity combat.

Little attention was given to what is increasingly being called "Homeland Defence" and to the more general domestic roles of the Canadian Forces. Perhaps this was because these roles are shared with other domestic security agencies, but more likely because the agenda did not specifically feature them. Overwhelmingly, the Consultation dwelt on the employment of the Canadian Forces overseas and on force projection in association with allies and coalition partners. In this respect, it is a little surprising that more attention was not given in the final session to the specifics of what size of forces, equipped with what, would be needed in order to continue these overseas tasks effectively and safely. Little attention was given to the so-called "Revolution in Military Affairs", and perhaps we should be grateful for that.

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

Published: 2002-12-23 Important Notices

À propos du Groupe des politiques

Politique de défense

La Défense et les programmes universitaires

La Défense et le Parlement

Documents

- Documents sur la politique de défense
- Documents d'analyse stratégique
- Rapports des forums sur la défense

Consultation du ministère de la Défense nationale: Rapport

Hôtel Fairmont
Winnipeg, Manitoba, 11 et 12 janvier 2001
(Hôte: Centre des études sur la défense et la sécurité, Université du Manitoba)

(Le Centre tient à remercier Bailey Harris et Allan A. Wise, qui ont rédigé le compte rendu de la rencontre qui a servi de base à la préparation de ce rapport)

Introduction

Les 11 et 12 janvier 2001, le Centre des études sur la défense et la sécurité de l'université du Manitoba a été l'hôte, au nom du ministère de la Défense nationale, d'une consultation sur la politique de défense du Canada. L'événement a eu lieu à l'hôtel Fairmont de Winnipeg. Une cinquantaine de personnes y ont pris part; l'assistance comprenait des officiers en activité et des représentants du QGDN et de la 17e Escadre, un représentant du MAECI, des membres informés du public, des politiciens, des représentants d'ONG et des universitaires de l'Ouest. Les provinces de l'Ouest et le nord-ouest de l'Ontario étaient représentés. Des représentants des médias ont été invités, mais aucun n'a finalement assisté à la rencontre.

La consultation prévoyait quatre séances d'abord précédées d'un aperçu de l'état actuel de la politique de défense du Canada présenté par un haut représentant officiel du ministère de la Défense nationale :

[1] Le contexte international de la sécurité
[2] Les engagements internationaux du Canada
[3] Quel type de Forces?
[4] Équipement, disponibilité et soutenabilité

Le sujet de chaque séance était présenté brièvement par deux conférenciers invités dont les remarques visaient à orienter les débats subséquents. Sous la conduite de quatre excellents présidents, les personnes invitées à la consultation y ont activement pris part. Les discussions ont porté sur un large éventail de questions, mais les participants ne se sont généralement pas trop écartés du sujet. Cet heureux résultat tenait notamment au fait que les participants étaient généralement bien informés et que la plupart de ceux qui ne connaissaient que peu les questions de défense étaient intéressés à en apprendre davantage. De plus, le point de vue des profanes a souvent permis de remettre en question les opinions répandues dans le milieu et d'éviter l'homogénéisation des idées.

Les participants n'ont pas essayé de parvenir à un consensus, mais il est juste

de dire que personne ne pensait qu'il y avait lieu pour l'instant de produire un nouveau Livre blanc ou de faire un examen en profondeur de la défense et que le Canada n'avait plus besoin de forces " polyvalentes et aptes au combat ". En revanche, beaucoup se sont demandé si les Forces canadiennes remplissaient présentement ces exigences et, dans l'affirmative, si elles pouvaient continuer de le faire. Pour la majorité, tout revient à une question de ressources, et beaucoup se sont demandé si les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs de la Stratégie 2020 et du dernier Guide de planification de la Défense (le GPD 2001) allaient être disponibles. Comme la majorité des participants avaient des antécédents militaires, il n'est pas étonnant que la plupart trouvaient justifié qu'on accroisse les ressources des Forces canadiennes.

Ce rapport présente un résumé des principaux sujets abordés à chacune des séances et un certain nombre de conclusions.

▲

Le contexte international de la sécurité

Le grand thème qui s'est dégagé de cette séance est celui de l'incertitude. Cette incertitude pourrait cependant être rendue plus contrôlable si l'on répertoriait les régions et les grandes questions qui préoccupent le Canada. Certains des participants ont explicitement formulé une pensée que beaucoup semblaient partager, si l'on en juge par leurs commentaires, à savoir que la réaction du Canada dépendrait en grande partie de celle de nos alliés, et notamment de l'orientation de la politique américaine. Seuls quelques participants semblaient croire que le Canada pourrait adopter une ligne de conduite propre. Cela étant dit, tous ou presque étaient d'avis que le Canada peut se donner des politiques propres, et la plupart croyaient que la liberté d'action au Canada dépendrait dans une large mesure de sa capacité de fournir des " forces polyvalentes et aptes au combat ". Les avis étaient sans doute plus partagés au sujet de l'effet des nouvelles menaces à la sécurité sur l'avenir de la politique de défense du Canada et sur le poids qu'il faudrait leur attribuer. Certains ont expliqué que, dans bien des cas, les nouvelles menaces – les menaces liées à la détérioration de l'environnement, par exemple – n'étaient pas du ressort de la politique de défense; d'autres, par contre, étaient d'avis qu'on pourrait tenir compte de certaines au moins par le biais d'un concept large de " défense intérieure ".

Comme cette séance était consacrée au contexte de la sécurité internationale, il fallait s'attendre à ce que les participants abordent de grands thèmes, et non les conséquences particulières de l'évolution apparente du contexte international sur les Forces canadiennes. Il convient de souligner que le concept de " l'ordre " a été évoqué beaucoup plus souvent que celui de la " stabilité ". De nombreux intervenants ont marqué une préférence pour une forme d'ordre en particulier dans laquelle certaines valeurs seraient protégées et exprimées. Forcément, les points de vue sur ce qui constitue un ordre souhaitable n'étaient toutefois pas toujours compatibles. Certains ont fait état d'objectifs en matière de développement et de justice sociale, tandis que d'autres penchaient plutôt pour l'instauration et, si possible, l'extension géographique de démocraties libérales de type occidental. Le concept de la stabilité n'a retrouvé sa prééminence que dans les échanges au sujet de l'utilité et de la pertinence du contrôle des armements, et plus particulièrement des conséquences du projet NMD (programme américain de défense antimissile) sur l'avenir du contrôle des armements stratégiques.

▲

Beaucoup ont souligné que le Canada n'évolue pas dans un monde sans risque et qu'on allait continuer de faire appel aux ressources militaires du Canada, dans l'hypothèse où le Canada voudrait (pour peu qu'il en ait le choix) continuer de jouer un rôle actif en matière de sécurité internationale. Les participants

n'ont pas manqué de suggestions sur l'origine et la forme des conflits de l'avenir. Plusieurs d'entre eux ont évoqué avec vigueur la possibilité que des " chocs " imprévus et violents aient un grave contrecoup sur la sécurité du Canada; la forme que ces chocs pourraient prendre n'était cependant pas toujours claire. Les armes de destruction massive et les risques d'un conflit régional de grande envergure en Asie, en Afrique et même en Europe ont été assimilés à autant de possibilités qui pourraient facilement compromettre le contexte actuel de la sécurité internationale. Même en l'absence de chocs importants, la majorité a admis qu'il y aurait encore des conflits régionaux et intérieurs comme ceux qui ont caractérisé jusqu'à maintenant la période de l'après-guerre froide et que les opérations de maintien de la paix relativement musclées allaient demeurer une nécessité. Tous ont convenu que ces opérations allaient continuer d'avoir un caractère multinational ou de demeurer principalement le fait de coalitions; les participants ne se sont cependant pas entendus sur le partage des responsabilités entre les militaires et les civils dans ces opérations. Un clivage assez net a pu s'observer entre ceux pour qui les capacités militaires du Canada répondaient de moins en moins aux besoins d'aujourd'hui et de demain, et ceux pour qui les Forces canadiennes étaient à bien des égards dans une meilleure situation aujourd'hui qu'elles ne l'étaient en 1991.

La question du faible poids politique des milieux intéressés par les questions de défense et gagnés à la cause des Forces canadiennes a été soulevée pendant cette séance et est revenue plusieurs fois sur le tapis, sous une forme ou une autre, pendant la consultation. Les questions de défense retiennent peu l'attention du Parlement ou des médias; cela explique que les gouvernements successifs n'accordent pas beaucoup d'attention à la défense et qu'ils en paient rarement le prix sur le plan politique. Chose étonnante, les rapports entre la politique de défense et la politique étrangère n'ont été abordés qu'indirectement, bien qu'il soit plus juste de dire que cette question faisait implicitement partie de la teneur de nombreuses interventions. Certains ont essayé d'établir un lien entre la politique de défense du Canada et un programme social ou politique que chapeauterait une conception de la sécurité considérablement élargie, mais la majorité était d'avis que la politique de défense constituait un aspect important de la situation générale du Canada sur le plan de la sécurité et qu'il fallait l'aborder comme telle.

▲

Les engagements internationaux du Canada

Contrairement à ce qui a été le cas dans la première séance, l'un des intervenants a établi pendant cette séance un lien explicite entre la politique de défense et la politique étrangère, soulignant que, en théorie, la politique de défense du Canada devrait être fonction de la politique étrangère du pays. Il y a un hiatus entre les deux si la politique de défense est strictement pragmatique et que la politique étrangère est axée sur des considérations de sécurité humaine. Cela étant, certains croient qu'il y a un écart entre ce que disent les autorités au sujet de l'origine des menaces et l'orientation des Forces canadiennes. Cette opinion cadrait bien avec celle d'autres intervenants pour qui il y aurait une tension entre les engagements du Canada envers l'OTAN et d'autres obligations militaires associées largement aux efforts de l'ONU. De ce point de vue, il est difficile, voire impossible, de concilier les opérations de paix et l'appartenance à l'OTAN (et au NORAD). D'autres ont contesté vigoureusement ce point de vue. Ils ont indiqué, par exemple, que les opérations dans les Balkans et au Timor oriental reposaient toutes deux sur le principe de la sécurité humaine, même si l'une relevait de l'OTAN, et l'autre pas. Quel que soit le cadre institutionnel des interventions humanitaires, un appui au combat demeurera nécessaire, et cette tâche revient aux forces armées. Les forces armées sont nécessaires à la réalisation des objectifs des missions, mais elles ne suffisent pas.

S'agissant du nombre et de la nature des engagements militaires du Canada, il a été dit que les engagements pouvaient être rangés en deux grandes catégories : ceux qui découlent d'engagements officiels à long terme (l'OTAN et le NORAD en sont les deux meilleurs exemples) et ceux qui ont un caractère provisoire. Les engagements officiels et institutionnalisés façonnent dans une large mesure la politique de défense à long terme du Canada; les autres, par contre, sont en principe soumis à un choix politique – le Canada pouvant choisir ou non de s'engager –, même s'il leur arrive souvent de prendre un caractère indéfini. La capacité du Canada de demeurer actif sur le plan militaire, a-t-on soutenu, dépendra au bout du compte de l'importance du budget de la Défense. Rares étaient les intervenants capables d'entrevoir une augmentation appréciable du budget de la Défense en l'absence de chocs majeurs.

Certains participants ont repris dans cette séance une question soulevée à la première en formulant des inquiétudes au sujet de l'évolution du lien transatlantique. La définition d'une politique de sécurité et de défense européenne, les conséquences négatives éventuelles du projet NMD et la marginalisation accrue du Canada au sein de l'OTAN pourraient obliger le Canada à souscrire davantage encore à une optique continentale. Comme on aurait pu s'y attendre, de nombreux intervenants étaient d'avis que le continentalisme ne pouvait que nuire à la politique de défense du Canada; d'autres, par contre, ont signalé que continentalisme n'était pas synonyme d'isolationnisme, et certains ont rappelé aux participants que le Canada entretenait depuis longtemps avec les États-Unis des relations de défense multidimensionnelles. En tout état de cause, on a fait remarquer que l'emploi des Forces canadiennes à l'étranger devait se faire à partir d'une base continentale. (Les circonstances qui ont permis au Canada de déployer au départ des forces appréciables en ex-Yougoslavie risquent peu de se reproduire.)

▲

Les participants ont consacré encore une fois beaucoup d'attention à la question du maintien de la paix et de la forme que devraient prendre les opérations de paix compte tenu de l'élargissement du concept de la sécurité, celui-ci englobant maintenant des aspects humanitaires, des questions de développement et des préoccupations environnementales. Quelques-uns se sont demandé si le Canada ne devait pas s'abstenir carrément de s'occuper des aspects militaires du maintien de la paix; la majorité, toutefois, pensait que les Forces canadiennes allaient continuer d'être appelées à se déployer outre-mer. Personne n'a exprimé l'idée que le Canada pourrait ou devrait se dégager de sa responsabilité de contribuer à la création d'un ordre international qui exprime ses valeurs.

La question du programme américain de défense antimissile a refait surface dans le cadre d'une discussion générale sur les relations de défense canado-américaines. Il serait juste de dire qu'environ la moitié des participants s'opposaient au projet ou se disaient préoccupés à son sujet. Beaucoup étaient résignés à voir les États-Unis aller de l'avant, mais jugeaient important que le Canada entame un dialogue avec les États-Unis au sujet de leurs préoccupations et de leurs intérêts communs. En revanche, la moitié environ des participants ne craignaient pas que le projet de défense antimissile aient des effets négatifs sur la sécurité du Canada; certains ont même dit que le projet pourrait être une bonne chose pour le Canada. Les échanges au sujet du projet NMD auraient pu continuer longtemps encore, mais le président a vu à ce que les participants ne s'écartent pas du sujet de la séance : les engagements internationaux.

Les participants ont fait une large place pendant cette séance aux problèmes que soulève l'élaboration de la politique de défense du Canada. Selon l'un des participants, trois choses principales sont à considérer : le rôle actuel des

Forces, la politique de défense future et l'idée que se fait la population de la politique de défense. Il a été souligné que, souvent, il y a un décalage entre la politique du Canada et ce que la population en comprend. Il en résulte un manque d'intérêt pour la politique de défense et, de ce fait, un manque d'intérêt des milieux politiques. À moins qu'une crise ne fasse la manchette, la politique de défense ne retient pas beaucoup l'attention des milieux politiques. Il a été signalé à ce sujet que les comités parlementaires sont structurés de façon à prendre connaissance des vues des observateurs intéressés, mais que rien n'a été prévu pour encourager les gouvernements à tenir compte des rapports des comités. La majorité des participants était d'avis que la politique de défense dépendait trop des besoins du moment et qu'elle ne prévoyait pas assez d'orientations claires sur lesquelles on pourrait s'appuyer au moment de choisir des engagements et de définir la forme de la contribution du Canada. Les participants ne se sont cependant pas entendus du tout sur la forme que pourraient prendre ces orientations.

Les participants ont convenu que le Canada devait continuer de s'appuyer sur un cadre stratégique multilatéral en matière de relations étrangères et de défense. Tous ont ensuite admis que le Canada devait contribuer au renforcement des institutions. C'est en effet par le biais des institutions multinationales que le Canada peut se faire entendre sur la scène politique internationale. Il a été frappant de voir que des participants qui avaient par ailleurs des vues fort divergentes sur le caractère et la pertinence des forces armées du pays s'entendaient sur le fait que le multilatéralisme demeurait la meilleure solution pour le Canada. Même la question du partage du fardeau a été envisagée sous ce jour, certains émettant l'hypothèse que le Canada devrait prendre des engagements là où les Américains sont réticents à agir ou dans l'impossibilité de le faire. C'est à ce point que la question de la capacité d'action du Canada dans un cadre multilatéral a été soulevée. Les participants se sont généralement entendus pour dire que le Canada ne pouvait pas tout faire; restait à savoir ce que le Canada devrait être prêt à faire. Cette question faisait l'objet de la séance suivante.

▲

Quel type de Forces?

Cette séance s'est ouverte sur l'idée que l'inattendu est une constante dans le domaine des affaires internationales et que les Forces canadiennes devaient être prêtes à y faire face. Cela suppose des forces adaptables sur le plan tactique, équilibrées et souples. En d'autres termes, on a dit de nouveau que les forces armées du Canada devaient être polyvalentes et aptes au combat. Cela a soulevé la question des sommes que le Canada devrait dépenser pour obtenir et garder des forces répondant à ces exigences. Même si tous n'étaient pas d'accord, la majorité avait l'impression que le Canada pouvait consacrer plus d'argent à la défense et qu'une augmentation modeste, mais réelle (c'est-à-dire une augmentation qui entraînerait un accroissement global des capacités) était envisageable. À défaut, certains ont soutenu que " l'écart entre les engagements et les ressources " allait augmenter. Les problèmes de manque d'équipement de pointe et d'effectifs ont également été abordés. Si le Canada veut continuer de jouer un rôle actif dans la préservation d'un contexte international de sécurité qui lui convienne, il lui faudra s'attaquer au problème de l'interopérabilité de ses forces.

À cet égard, il a été dit que le Canada devait avoir une vision stratégique claire du contexte international de sécurité qui lui convient le mieux et qu'il devait affecter des ressources suffisantes à la réalisation de cet objectif. La majorité des participants était d'avis que ces ressources étaient actuellement insuffisantes et ils ont invoqué le rapport du vérificateur général à l'appui de ce constat. L'éternelle question du rôle de la Réserve a été soulevée dans ce contexte; s'agissant des nombreuses suggestions qui ont été formulées ces dernières années au sujet de l'avenir de la Réserve, les participants se sont

montrés particulièrement sceptiques au sujet de l'opportunité de transformer des éléments de la Réserve (et notamment la Milice) en des unités de soutien au combat. L'importance de la Réserve comme intermédiaire entre les Forces canadiennes et la communauté a été soulignée; on a également admis que la Réserve, dans sa forme actuelle, n'était pas aussi souple ni aussi utile qu'elle pourrait l'être.

L'idée que le maintien de la paix est la fonction première des Forces canadiennes est revenue sur le tapis, et il a paru impossible de faire admettre à ceux qui étaient de cet avis que cela, en réalité, n'est pas le cas. Une vive discussion a éclaté quand on a émis l'idée que, en tant que forces de paix, les Forces canadiennes n'avaient pas besoin de capacités de combat et qu'elles n'avaient pas les moyens de s'en offrir. Cela a débouché sur une discussion quasi théologique sur le sens général d'expressions comme " maintien de la paix " et " opérations de paix ". Le maintien de la paix " musclé " suppose, a-t-on dit, des forces polyvalentes et aptes au combat, particulièrement quand des opérations de paix prennent une tournure différente de celle qui avait été prévue au départ.

Il a été suggéré que la Stratégie 2020 serve à orienter la structure future des Forces canadiennes. Pour beaucoup, il est peu probable que le Canada puisse disposer un jour de forces comme celles que sous-entend la Stratégie 2020 si le budget de la Défense demeure à son niveau actuel. On commettrait une erreur en privilégiant la déployabilité au détriment de la capacité de combat, et beaucoup pensaient que, faute de fonds, le gouvernement allait devoir se montrer beaucoup plus sélectif que dans le passé au moment d'accepter des engagements à l'étranger. Comme quelqu'un l'a dit, cela contribuerait à augmenter " l'écart entre les engagements et les ressources " au chapitre de la politique de sécurité internationale du Canada. D'autres ont déclaré que, en se montrant plus sélectif, le Canada réduirait son image d'un pays soucieux de contribuer sérieusement à la sécurité internationale.

On a insisté sur l'idée généralement partagée et conforme à la politique de longue date du pays selon laquelle le Canada ne devrait lancer d'opérations à l'étranger qu'en collaboration avec des alliés et des pays aux vues similaires. Pour beaucoup, cela signifiait que le Canada devait être prêt à faire sa part et que la volonté des autres à compenser les faiblesses tactiques des forces du Canada n'était pas illimitée. Cette idée a été évoquée par plusieurs participants qui se sont interrogés sur ce qui arriverait si quelque chose allait vraiment mal. Le Canada pourrait par exemple faire face à de graves difficultés s'il lui fallait extraire rapidement une force dans une situation d'urgence. D'autres ont observé que, plus les Forces canadiennes seraient capables, moins elles auraient à recourir à la force. Pour obtenir un résultat donné, il vaut mieux façonner le contexte de façon à réduire l'éventualité d'un recours à la force que prendre des mesures coercitives.

Les participants se sont demandé si le Canada avait besoin d'une capacité d'intervention rapide et, par voie de conséquence, de moyens de transport maritime et aérien stratégique. On s'est en outre interrogé sur la signification, sur le plan opérationnel, d'une intervention rapide. Dans la majorité des cas, une capacité d'intervention de 10 à 30 jours est adéquate, et on a affirmé que le Canada avait cette capacité. D'autres, par contre, ont émis l'idée qu'il fallait restructurer en profondeur les forces armées. L'un des participants est même allé jusqu'à soutenir que, en dépit de l'unification et des nombreuses restructurations auxquelles les forces armées avaient été soumises, la structure des forces ne différait finalement pas beaucoup de celle qui prévalait à la fin de la Seconde Guerre mondiale.

Même si tous se sont entendus pour dire qu'il n'y avait pas lieu pour l'instant de produire un nouveau Livre blanc ou de procéder à un examen en profondeur de

la défense, l'un des participants était d'avis qu'il faudrait bien un jour se résoudre à faire un " bilan ". Les participants se sont plus facilement entendus sur l'idée que, sans financement adéquat, toute discussion sur les besoins des Forces demeurait vaine. Beaucoup se sont inquiétés de ce que les Forces canadiennes pourraient se trouver dans des situations dangereuses, sans ressources ni moyens pour y faire face. Certains se sont dits en faveur d'une approche bipartite de la politique de défense, soutenant que, sans soutien bipartite, on n'arriverait pas à définir de vision cohérente du rôle des Forces canadiennes. Les opposants à cette idée ont souligné que cela serait vrai dans un monde idéal, mais que, dans les faits, les capacités et les rôles sont déterminés d'abord par les budgets, puis par les exigences politiques. Le budget de la défense du Canada est peu élevé et, de l'avis de nombreux participants, insuffisant, parce qu'on ne réclame pas des gouvernements qu'ils consacrent beaucoup plus d'argent à la défense. Cette conclusion a elle-même été contestée quand il a été souligné que, par son budget de défense, le Canada vient au 17e rang à l'échelle mondiale et au 8e rang des pays membres de l'OTAN. La pertinence de ces statistiques a été accueillie avec scepticisme par certains.

▲

Équipement, disponibilité et soutenabilité

Cette dernière séance de la consultation devait porter sur des questions pratiques, mais elle a surtout été un prolongement de la discussion antérieure. Le thème dominant a été la nécessité de structurer les forces en fonction de l'éventail complet des interventions susceptibles d'être assimilées à des " opérations de paix ", de l'aide humanitaire au combat. Depuis que les Forces canadiennes se sont retirées de l'Allemagne, elles sont devenues des forces de contingence, mais elles n'ont pas d'équipement de déploiement rapide (de capacité de transport stratégique), ni de moyens d'extraction rapide de forces. Certains se sont demandé, pendant cette séance et d'autres, si les Forces avaient l'effectif et l'équipement voulus pour remplir les tâches que leur confie le gouvernement. Les participants ont été invités à ne pas oublier que le Livre blanc et le Guide de planification de la Défense prévoient tous deux que les Forces canadiennes doivent être capables de participer à un conflit généralisé, dans le cadre d'une opération multinationale. Si les Forces canadiennes n'ont pas l'équipement voulu, le gouvernement ne devrait accepter de participer qu'aux missions les moins exigeantes. Comme l'ont indiqué de nombreux participants, cela signifierait un revirement de la politique étrangère et de la politique de sécurité internationale du Canada.

D'autres ont souligné que les Forces n'étaient pas uniquement confrontées à une crise d'équipement, mais aussi à une crise de recrutement et de maintien de l'effectif. L'un des participants a émis l'idée que, pour résoudre la crise du personnel, on devrait réexaminer l'option de l'enrôlement à court terme et mieux coordonner le recrutement et l'enseignement postsecondaire. En associant l'enrôlement à court terme à la possibilité de s'instruire, on pourrait attirer plus de recrues qu'en proposant une carrière à long terme. La publicité du recrutement a fait l'objet de critiques, mais les suggestions sur la façon de la réorienter ont témoigné de la diversité des points de vue, et selon toute vraisemblance, de leur caractère irréconciliable. Les participants ne se sont pas entendus sur la mesure dans laquelle les Forces pouvaient recourir à l'" impartition " sans nuire à leur capacité opérationnelle, ni sur la mesure dans laquelle l'innovation technologique et la rationalisation des activités pouvaient compenser les pénuries de personnel. Il a été souligné que le manque de personnel touchait certaines professions plus que d'autres. Même si personne n'a prétendu avoir la solution, on a jugé que le recrutement et, surtout, le maintien de l'effectif constituaient des problèmes urgents.

▲

Il a aussi été question du caractère inhabituel de l'industrie de défense du Canada. Certains ont affirmé carrément que, en réalité, le Canada n'avait pas d'infrastructure industrielle de défense, mais seulement des entreprises à vocation civile qui faisaient des travaux et un peu de recherche pour les militaires. Il a également été souligné que la faiblesse relative des dépenses publiques au titre de la défense et de la recherche pour la défense avait des retombées sur la politique industrielle en général et non pas uniquement sur la nature et la provenance de l'équipement des Forces canadiennes, et qu'elle avait par conséquent une incidence sur des questions politiques aussi importantes que la répartition géographique des entreprises et le recrutement de la main-d'œuvre. Compte tenu de l'importance des intérêts étrangers (surtout américains) dans le secteur de la défense et de l'existence d'une industrie fortement intégrée à celle des États-Unis à l'extérieur de l'ALE et de l'ALENA, l'industrie canadienne est plus tributaire des besoins des États-Unis que des besoins propres du Canada. Des critiques ont également été formulées au sujet du processus d'acquisition au Canada. Le processus souffre apparemment d'une surréglementation, il fait intervenir trop d'organismes publics et il ne permet pas à la Défense d'utiliser au mieux des moyens financiers limités. Cette situation a un effet préjudiciable sur l'équipement, la disponibilité et la soutenabilité.

Il a été relativement peu question des besoins en matière d'équipement, tant du point de vue des types d'équipement que des quantités; les participants avaient généralement l'impression que la Défense aurait encore des choix difficiles à faire. Ainsi, l'un des participants s'est demandé si une instruction au parachutisme avait encore sa place dans l'infanterie alors qu'un autre, plus radical, s'est demandé pendant combien de temps encore les Forces canadiennes pourraient se permettre d'avoir des avions de chasse. Inutile de dire que l'idée de retirer à la Force aérienne son rôle tactique n'a pas été très bien accueillie par certains! En fin de compte, tous ont admis que la question du choix de l'équipement et des rôles des Forces restait une affaire d'argent. La question de l'importance du budget de la Défense a peut-être été le thème dominant ou sous-jacent de toute la consultation.

▲

Conclusions

À une ou deux exceptions près, les personnes qui participaient à la consultation n'ont pas remis en question l'existence d'une politique de sécurité qui confère un rôle important aux Forces canadiennes. De plus, la majorité des personnes présentes s'est opposée à l'idée lancée il y a quelques années dans le rapport intitulé Canada 21 selon laquelle les Forces canadiennes devraient se limiter à certains créneaux. En revanche, la quasi-totalité des participants ont vu d'un bon œil que les Forces canadiennes aient renoncé à d'importantes capacités au cours des dix dernières années; ils ont cependant reconnu qu'il s'agissait là d'une tendance qui remontait à l'époque de la guerre froide. Les participants ne se sont pas du tout entendus sur les autres capacités auxquelles le Canada pourrait renoncer, et nombre d'entre eux ont dit que les Forces en avaient déjà sacrifié beaucoup trop; malgré cela, la majorité craignait que les Forces perdent encore des compétences en raison des compressions budgétaires. Les divergences de vues au sujet de ce qui pourrait encore être sacrifié et de ce qu'il faudrait sauver à tout prix n'étaient pas liées uniquement à la protection d'intérêts dans des luttes internes; elles témoignaient aussi de l'incertitude et de la multiplicité des opinions au sujet de la nature des opérations que les Forces canadiennes pourraient être appelées à mener. Comme on l'a souligné pendant la première séance, prévoir l'évolution du contexte de la sécurité n'est pas une affaire facile. Sous ce rapport, les participants pourraient être divisés en deux groupes : les " optimistes ", selon lesquels les opérations de maintien de la paix de faible intensité vont demeurer la norme, et les " pessimistes ", selon lesquels le Canada devrait continuer d'être prêt à intervenir pour le cas où le contexte de

sécurité se détériorerait rapidement. Entre les deux se trouvaient les " sceptiques prudents ", qui n'envisageaient rien de tel qu'un retour à la guerre froide à brève échéance, mais qui estimaient néanmoins que les Forces devraient conserver la capacité de participer, avec d'autres, à un conflit d'intensité moyenne.

Les participants ont accordé peu d'attention à la question de la " défense intérieure " et des rôles des Forces canadiennes au pays. Cela tenait peut-être au fait que ces rôles sont partagés avec d'autres organismes responsables de la sécurité au pays, mais plus probablement au fait que la question ne figurait pas à l'ordre du jour. Les débats ont très largement porté sur l'emploi des Forces canadiennes outre-mer et sur la projection de force avec les alliés et des partenaires de coalitions. À cet égard, on peut s'étonner de ce que les participants n'aient pas accordé plus d'attention, pendant la séance finale, à des aspects précis de l'effectif et de l'équipement dont les Forces auraient besoin pour continuer de remplir ces tâches outre-mer d'une manière efficace et sécuritaire. Les participants ont peu fait état de la soi-disant " révolution des affaires militaires ", et il faut sans doute leur en savoir gré.